

**UNIVERSIDADE GAMA FILHO**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ORÇAMENTO PÚBLICO**

Fernando Ricardo Frazão dos Santos  
Profº Robélio Silva

**Brasília**  
**2009**

**Fernando Ricardo Frazão dos Santos**

## **ORÇAMENTO PÚBLICO**

Dissertação apresentada à Universidade  
Gama Filho para obtenção do grau de  
pós graduação em Administração  
Pública-Administração de Órgãos do  
Poder Judiciário e Ministério Público

**Brasília**

**2009**

**Fernando Ricardo Frazão dos Santos**

**ORÇAMENTO PÚBLICO**

**BANCA EXAMINADORA**

**Orientador**

Nome do Professor \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

De acordo: \_\_\_\_\_.

**Coordenador**

Nome do Professor \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

De acordo: \_\_\_\_\_.

**Professor Convidado**

Nome do Professor \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

De acordo: \_\_\_\_\_.

**CIDADE**

**2009**

Agradeço ao Professor e Orientador, pelo apoio e encorajamento contínuos na pesquisa, aos demais Mestres da casa, pelos conhecimentos transmitidos, e à Diretoria da Faculdade pelo apoio institucional e pelas facilidades oferecidas.

## RESUMO

O presente trabalho pretende, mediante uma pesquisa de caráter exploratório-descritiva, apresentar uma fundamentação teórica a partir da literatura pesquisada, visando o seguinte tema – “Orçamento Público”. Procurar-se-á, no entanto, dar ainda uma abordagem histórica e reflexiva do assunto, mostrando como ponto fundamental o papel do poder judiciário e do ministério publico na produção de políticas publicas no Brasil, por meio de estudo da organização e do funcionamento deste poder, e do estudo de sua interação com os demais poderes e com a sociedade civil.

**Palavras Chave:** Orçamento, Administração Pública, Poder Judiciário, Ministério Público.

## **ABSTRACT**

The present work intends, by means of a exploratory-descriptive research of character, to present a theoretical recital from searched literature, aiming at the following subject - "Public Budget". It will be looked, however, to still give a historical boarding and reflexiva of the subject, showing as basic point the paper of the judiciary power and the ministry I publish in the production of politics you publish in Brazil, by means of study of the organization and the functioning of this power, and of the study of its interaction with the too much powers and the civil society.

**Words Key:** Budget, Public Administration, To be able Judiciary, Public prosecution service.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	08
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	11
2.1. A Administração Pública.....	11
2.2. O Orçamento Público .....	16
2.3. O Poder Judiciário e o Ministério Público .....	25
2.4. Controle da Administração Pública pelo Judiciário e pelo Ministério Público .....	36
3. CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	44

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende, mediante uma pesquisa de caráter exploratório-descritiva, apresentar uma fundamentação teórica a partir da literatura pesquisada, visando o seguinte tema – “Orçamento Público”. Procurar-se-á, no entanto, dar ainda uma abordagem histórica e reflexiva do assunto, mostrando como ponto fundamental o papel do poder judiciário e do ministério público na produção de políticas públicas no Brasil, por meio de estudo da organização e do funcionamento deste poder, e do estudo de sua interação com os demais poderes e com a sociedade civil.

Observa-se a necessidade da compreensão anterior e completa acerca da Administração Pública e seus mais importantes aspectos. Mas para se falar em administração pública é preciso que se fale primeiramente no que é o Estado, pois a administração pública advém da necessidade de organizar o Estado, em todas as suas facetas, gerando a criação de órgãos e organismos que vão exercer o gerenciamento e controle dessa entidade.

A partir da visão de Boson (1994) observa-se que “o Estado resulta do desenvolvimento gradual da cultura humana, como consequência natural das necessidades que exigem e requerem uma sociedade política, juridicamente organizada”. Segundo a Teoria Geral do Estado, onde quer que haja o exercício de um poder político, legitimado por uma ordenação de direito, escrita ou não, rudimentar ou complexa, haverá um Estado, cuja amplitude e autonomia se estabelecem em relação a outras organizações análogas, por força de ordenação superior.

O Estado utiliza-se da administração pública ou gestão pública, para efetivar suas ações de forma direta ou indireta. Por isso é importante o destaque para a definição de administração pública, pela idéia de Meireles (1989) que afirma “a administração pública é todo o serviço público prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e condutas voltadas para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples convencionais do Estado”. Observa-se que a preocupação em desenvolver o espírito de responsabilidade e eficiência na administração pública brasileira, é uma preocupação desde o período



do Brasil - Colônia, quando já se criavam instrumentos que permitiam, mesmo de forma precária, o controle da coroa portuguesa.

Hoje, em pleno século XXI, a administração pública está organizada, pois se observa que existe uma descentralização e está livre da burocracia. O processo decisório é mais voltado para a participação direta da sociedade, deixando o Estado sem o papel de produtor direto de bens e serviços, para indutor e regulador do desenvolvimento econômico social. Assim, com o processo crescente de modernização do Estado, a administração pública se direciona ao alcance da cultura e das técnicas gerenciais modernas, haja vista as crescentes abrangências das obrigações do Poder Público, sendo imprescindível que o mesmo dinamize e incremente os serviços públicos através de um processo organizacional-administrativo capaz de atender aos interesses coletivos.

Hoje, observa-se que o desenvolvimento da administração pública brasileira se dá através da atividade gerencial de resultados, onde a estruturação técnica científica e legalidade, é um dos fatores que forma o processo como um todo, não deixando nada isolado, por isso tende a ser mais bem aproveitado. Mas na administração pública brasileira, em virtude da falta de uma estrutura organizacional base, principalmente, devido às diferentes estruturas administrativas adotados pelos vários Estados da Federação, ainda se constata certa confusão a respeito das atividades do Controle Interno nos diversos órgãos da administração pública.

Observa-se que o orçamento público tradicional é encontrado na União, Estados e Municípios brasileiros, onde se destaca os Princípios e Espécies de leis. Segundo Baleeiro (1984), o orçamento público é “o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Outra definição a ser apresentada é uma definição mais simples, de claro entendimento que é a de Bastos (1991), que diz que o orçamento: “é uma peça jurídica, visto ser aprovado pelo Legislativo para vigorar como lei dispendo sobre a atividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas”. Atualmente, o orçamento é de grande importância como instrumento de ação do Estado, pois é através dele que o Estado fixa as funções e os objetivos a serem atingidos. Portanto, conforme Silva, Cavalcanti e Nascimento (2009) “o

orçamento é a peça mais importante da Administração Pública” e “nele estão os programas e projetos de um governo que, ao distribuir entre os vários órgãos o dinheiro arrecadado dos cidadãos, define suas prioridades”. Mais sobre este e outros aspectos serão mais bem analisados nas páginas que se seguem.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1. A Administração Pública

O Estado ao ser constituído traz consigo uma função que justifica sua existência, que é a prestação de serviços à sociedade. Para o cumprimento desta função, ele necessita organizar-se imediatamente. Para tanto, instituiu a Administração Pública. Com o surgimento da Administração Pública, tornou-se necessário, a especialização de uma área do direito, para trazer regulamentação a esta, que é o Direito Administrativo.

Conforme Meirelles (2004) a teoria da separação de Poderes desenvolvida por Montesquieu, L' Esprit dês Lois, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito, foi o impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo, pois o que havia a época eram normas esparsas relativas ao funcionamento da administração pública. Ao tratar da matéria Di Pietro (1998) colaciona que “o Direito Administrativo, como ramo autônomo, nasceu em fins do século XVIII e início do século XIX, o que não significa que inexistissem anteriormente normas administrativas”, pois “onde quer que exista Estado, existem órgãos encarregados do exercício de funções administrativas”.

Conforme Di Pietro (1998), o Direito Administrativo não encontrou espaço para se desenvolver na Idade Média, pois nesta época imperavam as Monarquias, onde todo o poder pertencia ao soberano. Era o período do chamado Estado de Polícia, que tinha por finalidade, apenas assegurar a ordem pública.

Medauar (1998) leciona que:

Na segunda metade do século XIX foi-se consolidando a sistematização do direito administrativo. Contribuíram para tal, principalmente, jurisprudência e obras de autores franceses, obras de autores italianos e alemães. Formou-se um núcleo básico do direito administrativo, com os seguintes temas, principalmente: autoridade do Estado; personalidade jurídica do Estado; capacidade de direito público; ato administrativo unilateral e executório; direitos subjetivos públicos; interesse legítimo; jurisdição administrativa; poder discricionário; interesse público; serviço público; poder de polícia; hierarquia; contratos administrativos.

Para Medauar (1998) a lei francesa de 1800 disciplinou sistematicamente, a organização administrativa francesa, e é comum apontar essa lei, como base para o

início da formação do Direito Administrativo, mas deixando claro, que este direito não se formou imediatamente, só pela edição de uma lei.

Quando menciona sobre a formação do Direito Administrativo, Di Pietro (1998) transcreve:

A formação do direito Administrativo, como ramo autônomo, teve início juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade, e sobre o princípio da separação de poderes, que tem por objetivo assegurar a proteção de direito individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado.

A partir deste momento foi que se passou a afirmar que “o direito administrativo nasceu das Revoluções que acabaram com o velho regime absolutista que vinha da Idade Média”. Di Pietro (1998) ainda salienta que divisão criada por Montesquieu e adotada pelo Brasil da tripartição das funções do Estado, em executiva, legislativa e judicial, após a revolução (1789), na França, veio a ensinar a especialização das atividades do governo e tornar independentes os órgãos incumbidos de realizá-las. O Direito Administrativo é assim “resultado exclusivo da situação gerada pela Revolução Francesa, e que somente existe, nos países que seguem os princípios que esta Revolução defende”.

Di Pietro (1998) salienta que, conforme o tipo de Estado pode-se obter o conteúdo do Direito Administrativo, que varia conforme o espaço e o tempo em que se encontram. Como por exemplo, no Estado de Polícia, que, como já foi citado, tem por finalidade apenas assegurar a ordem pública. O Estado do Bem Estar é mais atuante, pois trata de atuar nas áreas como, saúde, educação, assistência e previdência social, cultura, não se limitando em somente manter a ordem pública, mas sempre com o objetivo de promover o bem estar coletivo da população.

Para Meirelles (2004), o atraso do Direito Administrativo no Brasil não foi diferente das demais nações. No ano de 1851 foi criada essa cadeira (Dec. 608, de 16.8.1851) nos cursos jurídicos existentes, e em 1857 já era editada a primeira obra sistematizada – elementos de direito Administrativo Brasileiro – de Vicente Pereira do Rego, então professor da Academia de Direito do Recife. Os Republicanos buscaram o modelo a ser adotado no Brasil no direito Norte-Americano. Da mesma forma que ocorreu na Europa continental, o Direito Administrativo não nasceu, no Brasil, como ramo autônomo, enquanto esteve sob o regime da monarquia absoluta

(MEIRELLES, 2004). À época do Império, a divisão de funções era basicamente entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Poder Moderador, estando o executivo e o moderador concentrado nas mãos do imperador.

Para Di Pietro (1998) “com o início do período republicano, suprim-se o Poder Moderador e a jurisdição administrativa antes atribuída ao Conselho de Estado” e “a administração pública começa a agilizar-se e afastar-se dos moldes do direito privado”. No entanto, “na primeira fase, foi pobre o trabalho doutrinário desenvolvido no âmbito do direito administrativo”.

Di Pietro (1998) conceitua o vocábulo Administração Pública:

Em resumo, o vocábulo tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar. Por isso, alguns autores dão ao vocábulo administração, no direito público, sentido amplo para abranger a legislação e a execução. Outros, nela incluem a função administrativa propriamente dita e a função de governo.

Como previsto na Constituição Federal, o Brasil adota a divisão clássica de Montesquieu, ou seja, organizando os poderes constituídos em Legislativo, Executivo e Judiciário, que atuam de forma independente, mas harmônica.

Menciona Di Pietro (1998):

A administração é a atividade do que não é senhor absoluto. Tanto na administração privada como na pública há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer.

Para Medauar (1998), sempre houve dificuldade de fixar com precisão o conceito de Administração Pública. Diz que “(...) a Administração se deixa descrever, mas não se deixa definir, sobretudo ante sua complexidade e o caráter multiforme de suas atuações”. Pode-se definir administração direta como sendo um conjunto de órgãos vinculados a um dos entes da federação. Assim, “toda a administração direta é composta de órgãos vinculados hierarquicamente à pessoa jurídica a que pertence” (MUKAI, 1999).

A Administração direta compreende a organização do estado, englobando individualmente a União Federal, cada estado-Membro, cada Município, o Distrito Federal e cada território, como pessoa administrativa (FERREIRA, 1985).

Conforme nos traz Medauar (1998):

A organização administrativa dos Estados é de sua própria competência, como resultado de sua condição de ente federativo, dotada de autonomia. O art. 25 da Constituição Federal assim prevê, ao dispor que os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios fixados naquele texto. O Município, no Brasil, é ente dotado de autonomia política. Desde que observados os preceitos estabelecidos na Constituição Federal a na Constituição do Estado-membro em que se situa, o próprio Município estabelece sua estrutura administrativa, cujos contornos básicos são previstos na sua lei orgânica. É o que se depreende do art. 29 da Constituição Federal.

A Administração direta pode ser descentralizada, podendo ser chamada de descentralização burocrática, conferindo aos órgãos descentralizados, autonomia administrativa, ou seja, de decisão e financeira (FERREIRA, 1985). Cabe salientar que, cada Poder Político tem sua organização administrativa própria. Mas é certo que, a organização administrativa do Poder Executivo serve de paradigma para as organizações administrativas dos demais Poderes (art. 108 da CRFB/88) (FERREIRA, 1985).

Medauar (1998) afirma que, são nos órgãos que se concentram os meios de atuação, onde os agentes desempenham as funções que lhes são atribuídos, sendo imputadas as pessoas jurídicas suas ações. Os órgãos não possuem personalidade jurídica própria, mas atuam e integram à pessoa jurídica de direito público interno.

Assim leciona Meirelles (2004):

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por mandado de segurança.

Ainda, conforme abordado por Meirelles (2004), órgãos públicos, conhecidos como centro de competência, que através de seus agentes, são instituídos para desempenhar as funções estatais, atuação esta que será imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Tolosa Filho (1999) prescreve que o Estado é um todo, o qual possui órgãos que, por não possuírem vontade própria, simplesmente expressam a vontade da entidade a que pertencem ou a que se vincula, operando, ou seja, realizando atividades através de agentes públicos que ocupam cargos e funções.

Conforme Meirelles (2004), “os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercerem direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais.” Já, Di Pietro (1998), entende que os órgãos públicos são unidades que concentram atribuições, exercidas por agentes públicos, tais agentes estão integrados a estes, e desempenham suas funções com o objetivo de expressar a vontade do Estado.

Os órgãos públicos incumbidos do desenvolvimento ou do implemento das atividades administrativas e as atividades governamentais, possuem natureza múltipla e variada (TOLOSA FILHO, 1999). As funções, no caso dos órgãos compostos, são desconcentradas e não descentralizadas, ou seja, estão distribuídas a vários centros de competência, tendo sempre a supervisão de um órgão mais alto. Tolosa Filho (1999) traz que, os órgãos públicos incumbidos do desenvolvimento ou do implemento das atividades administrativas e as atividades governamentais, são de natureza múltipla e variada.

Neste entendimento Bastos (1996) explana que, neste processo de descentralização acabou por adotar-se uma variada gama de entidades jurídicas com natureza diversas, ora regidas pelo direito público, ora pelo privado, umas vezes por base associativa, outras por substrato fundacional.

Medauar (1998) prescreve:

A supervisão ministerial da Administração indireta visa assegurar, essencialmente: I- a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; II- a harmonia com a política e a programação do governo no setor de atuação da entidade; III- a eficiência administrativa; IV- a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade (art. 26 do Dec.-lei 200/67).

São entes da Administração indireta: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações, conforme dispõe o inc. II do art. 4º do Dec. - lei 200/67, alíneas a, b, c e d, respectivamente.

Os princípios gerais de direito são normas gerais, abstratas, não necessariamente positivadas expressamente, porém às quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material, deve respeito. Mesmo estes princípios não estando positivados devem ser respeitados, pois são vetores interpretativos, mesmo que não haja norma

expressa para contrariá-los. Eles encontram guarida expressa no próprio texto constitucional.

## 2.2. O Orçamento Público

Na literatura são apresentados vários conceitos e definições para orçamento. Angélico (1995) coloca que o orçamento pode ser considerado sob a visão de três teorias. A primeira é proposta pelo economista alemão Hoennel e define o orçamento como sendo sempre uma lei. A Segunda pressupõe que “o orçamento é composto de atos administrativos em algumas de suas partes e em outras é composto por lei”. Observa o autor que “essa teoria é defendida pelo constitucionalista francês Léon Duguit” e que “a terceira teoria foi criada pelo financista Gaston Jèze e, é a mais difundida” e “Gaston coloca que o orçamento possui características de uma lei, porém sua essência é outra”.

Na abordagem de Piscitelli et al (1997):

Ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer das esferas) para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. (PISCITELLI et al, 1997, p. 47)

O conceito apresentado por Silva e Vasconcelos (1997) sintetiza a abrangência do orçamento público:

Orçamento Público é uma lei autorizativa, por meio da qual o Governo consolida seu programa de trabalho, expresso em termos monetários, priorizando as necessidades coletivas, além de compatibilizá-las com os recursos previstos para o período, observados os Princípios da Unidade, da Universalidade, da Anualidade e da Exclusividade. (SILVA e VASCONCELOS, 1997, p. 25)

Giacomoni (1994, p. 59) amplia a definição de orçamento público caracterizando-o como “a resultante de uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc.” Do ponto de vista econômico, o conceito de orçamento acompanha a evolução de suas funções,



sendo possível identificar duas fases: tradicional e moderna.

O orçamento tradicional surgiu no momento onde predominava a concepção defendida pelos liberais, na qual a organização da atividade econômica era regulada pelas leis de mercado (oferta e procura) e o papel do Estado era limitado às funções justiça, educação e segurança. A preocupação do Estado liberal, nesse momento, era manter o equilíbrio e impedir o crescimento dos gastos. Assim, o orçamento, que relacionava as receitas e despesas do Estado, tornou-se um eficaz instrumento de controle das contas públicas.

A fase do orçamento moderno foi resultado da mudança do papel do Estado na economia. Ainda no final do século XIX e, mais incisivamente, no início do século XX o Estado passa a intervir no sistema econômico para impedir distorções e corrigir os desequilíbrios do sistema. A intervenção estatal, que tem sustentação na teoria Keynesiana, se fez necessária para corrigir a ineficiência do mercado como mecanismo regulador do sistema econômico.

Dessa maneira o Estado tem seu papel ampliado na economia e passa a agir tendo como norte, segundo Musgrave e Musgrave (1980), três funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa está relacionada com a necessidade do Estado atuar como promotor de ajustes na alocação de recursos resultantes da deficiência – “falhas” - do sistema de preços do mercado. O Estado atua nas áreas onde a ação privada é desestimulada por causa do alto volume de recursos financeiros necessários (como é o caso de investimentos em infraestrutura) ou por causa da especificidade de alguns bens que inviabilizam o seu fornecimento (o caso dos bens públicos). É por meio do orçamento que o Estado vai alocar recursos para cumprir essa função.

A função distributiva é resultado do reconhecimento da incapacidade do mercado como distribuidor de renda. A intervenção do Estado busca corrigir falhas decorrentes do sistema de preços, buscando tirar de uns para melhorar a situação de outros. Desse modo, o orçamento público torna-se o mecanismo essencial de viabilização de políticas públicas de distribuição de renda.

A função estabilizadora, da mesma forma que a função distributiva, só entrou efetivamente em cena a partir da crise da década de trinta. Observa-se que a política de estabilização fundamenta-se na ação estatal sobre a demanda agregada e tem “o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação e desemprego”. Seus principais instrumentos de ação sobre o nível agregado da

demanda são a política fiscal por meio do aumento ou redução dos gastos públicos e a política monetária que ajusta a oferta da moeda às necessidades do contexto econômico. Nesse sentido, o orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização, pois a política fiscal é implementada por meio de mudanças orçamentárias nas despesas e receitas.

O orçamento, sob o enfoque político, é o instrumento pelo qual são legitimadas as propostas de gastos do grupo detentor do poder, refletindo as ações governamentais para solucionar os problemas e necessidades de determinado grupo social ou região. Juridicamente, a lei orçamentária é um conjunto de normas que servem como instrumento para a consecução de justiça e para a garantia e segurança dos direitos fundamentais da sociedade e, ao mesmo tempo, reflete o compromisso dos agentes públicos para com seus governados.

Sob o ponto de vista administrativo, o orçamento constitui-se um autêntico objeto de planejamento, no qual se procura administrar e compatibilizar as ações governamentais, tendo em vista as demandas prioritárias, os recursos disponíveis e a eficiência dos serviços prestados pelo Estado. No plano financeiro, o orçamento sistematiza o fluxo de ingressos e desembolsos do Poder público. Significando a concretização do recolhimento das receitas do Estado e utilização destas para o pagamento dos compromissos assumidos.

Segundo Miranda (2000, p.22) o orçamento, sob o ponto de vista técnico, refere-se a “síntese de todos os outros aspectos”. Para a autora, o orçamento é um procedimento que envolve regras práticas e assegura a realização de determinados fins, sistematizando por meio de um documento contábil a classificação clara, metódica e racional das receitas e despesas do Estado.

Para Tubaki (1994) a trajetória histórica do orçamento no Brasil esteve sempre pautada pela necessidade de controle sobre os atos do poder público. A necessidade de controle sobre a arrecadação de impostos e os gastos públicos brasileiros começou logo após seu descobrimento. As relações advindas do Pacto Colonial, principalmente a exploração econômica resultante da exclusividade que Portugal exercia sobre a colônia, começaram a ser contestadas por grupos surgidos em decorrência do crescimento interno no Brasil. Os protestos giravam em torno da excessiva cobrança de impostos que não eram revertidos para a colônia. Ademais, não existia uma instituição capaz de administrar os recursos públicos no território brasileiro. Só em 1808, com a vinda de Dom João é que foram criados o Erário

Régio e o Conselho da Fazenda, com a finalidade de administrar o patrimônio e as finanças públicas brasileiras.

A primeira Constituição Brasileira de 25 de março de 1824 já começou a abordar matéria referente a orçamento atribuindo ao Poder Executivo, especificamente ao Ministério da Fazenda, a competência de elaboração da proposta orçamentária, reunindo as previsões de despesas das demais repartições e encaminhando à Assembléia Geral, que, por sua vez cuidava da aprovação da lei. Em 1891 foi atribuída ao Congresso Nacional a competência exclusiva para, todo ano orçar a receita e fixar a despesa da União. Mas, segundo Silva (2002, p.28) o “Poder Legislativo nunca exerceu tal função e sempre se valeu da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, através de projeto de lei”.

A Constituição de 1934 além de introduzir a classificação da despesa entre fixa e variável, deu ao Poder Executivo a competência para a iniciativa da preparação do orçamento, competindo ao Legislativo a votação da proposta orçamentária e a proposição e aprovação de emendas. Com o regime ditatorial implantado por Getúlio Vargas em 1937 o Executivo assume as atribuições de elaboração e aprovação do orçamento.

Com a Constituição de 1946 a atribuição de aprovação da proposta orçamentária retorna ao Poder Legislativo. Para Tubaki, (1994, p. 33) várias críticas são realizadas a esse texto constitucional pela “excessiva abertura que concedeu à possibilidade de aprovação de emendas de cunho predominantemente local e clientelista”. Com isso, o orçamento volta-se para atender interesses de minorias e perde seu papel como instrumento de promoção do bem estar geral da sociedade.

Durante longos anos foi discutida a alteração da legislação referente a orçamentos, contabilidade e prestação de contas governamentais. Tal discussão resultou na edição da Lei n.º 4.320 em 17 de março de 1964 que, entre as inovações apresentadas, instituiu a padronização dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal estabelecendo a obrigatoriedade da classificação funcional-programática.

Vale a pena destacar que a lei também introduziu no Brasil a técnica do orçamento-programa, que tem como finalidade a integração entre planejamento e orçamento. O orçamento-programa pode ser entendido como um instrumento de planejamento da ação governamental no qual os programas e ações do governo são expressos financeiramente e fisicamente de acordo com seus objetivos. Dessa forma, é

possível avaliar os custos para a execução de metas, bem como os resultados alcançados.

A principal alteração trazida pela Constituição de 1967 foi a obrigatoriedade do Poder Executivo manter um sistema de controle interno. Esse sistema de controle interno de acordo com Silva (2002) tinha a finalidade de: criar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo e para assegurar a regularidade à realização da receita e despesa; acompanhar a execução dos programas à realização da receita e despesa; avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (SILVA, 2002, p. 30). Ademais o Legislativo teve suas prerrogativas limitadas, ficando apenas com a incumbência de homologar a proposta orçamentária.

O atual processo orçamentário brasileiro foi definido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) nos incisos I a III do art. 165. Os instrumentos básicos para a elaboração da proposta orçamentária são: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Tais instrumentos consagram definitivamente o orçamento-programa no Brasil.

O Plano Plurianual (PPA) tem por finalidade abranger as ações relacionadas ao objetivo da administração pública para determinado período. O plano é publicado a cada quatro anos em forma de lei ordinária, e deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. Sua execução tem início no segundo ano de mandato presidencial e é finalizado no primeiro ano do próximo mandato. O parágrafo 1º do art. 165 da CF/88 dispõe que o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos processos de duração continuada”.

A Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) de acordo como o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição de 1988: compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Assim a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública para um exercício financeiro. Silva (2002) coloca que a LDO é um instrumento de planejamento operacional que procura maximizar os resultados em determinado período tendo como parâmetro de ação a

identificação das necessidades e dos recursos disponíveis.

A LDO também é uma lei ordinária elaborada pelo Poder Executivo que tem até o dia 15 de abril de cada ano para ser encaminhada ao Congresso Nacional. Cabe ao Congresso aprová-la até o dia 30 de junho. Vale destacar que a lei obedece ao princípio da anualidade orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e deve ser compatível com o Plano Plurianual. A LOA é prevista no parágrafo 5º do art. 165 da CF/88 e compreende: o orçamento fiscal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, o orçamento de investimentos das empresas que a União participe com a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social.

A proposta da LOA é elaborada pelo Poder Executivo e enviada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada exercício, cabendo a este aprová-la até o término da sessão legislativa. Com esses instrumentos a CF/88 procurou restabelecer a figura do planejamento no Brasil e sua integração ao processo orçamentário.

A Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada o objetivo de ditar normas de finanças públicas voltadas para uma boa administração e gestão fiscal dos recursos públicos. A lei foi inspirada em outras experiências internacionais, principalmente a da Nova Zelândia, que implementou uma profunda reforma dos sistemas e relatórios contábeis, introduzindo a análise gerencial dos dados gerados por eles. A LRF parte do pressuposto de que para uma boa gestão pública os governantes não podem gastar mais do que arrecadam e os recursos públicos precisam ser administrados de forma responsável. Para alcançar essa responsabilidade é necessária a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. (Parágrafo 1º do art.1º).

Os pontos centrais da LRF são o planejamento e o controle das ações públicas, sendo que o orçamento é o instrumento viabilizador dessas ações. A LRF aprimora a integração entre planejamento e orçamento, prevista na CF/88, por meio dos instrumentos de elaboração da proposta orçamentária – PPA, LDO e LOA, introduzindo o regime de metas fiscais. A LDO teve seu papel fortalecido na LRF como elemento de planejamento e controle fiscal por meio da implementação do Anexo de Metas Fiscais. A função do Anexo é ajustar as ações previstas no PPA à realidade financeira por meio do estabelecimento de metas anuais em valores

correntes e constantes para o prazo de três anos. Tais metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário e montante da dívida pública. Ademais, o Anexo de Metas Fiscais também deverá apresentar a avaliação do cumprimento de metas de exercícios anteriores e sua influência na elaboração de metas futuras. A LRF também prevê para a LDO no parágrafo 4º do artigo 4º a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingenciados (despesas eventuais e incertas) e dos riscos capazes de afetar as contas públicas e as providências necessárias a serem tomadas caso se concretizem.

Dentre as alterações que a LRF traz para a LOA as principais são: a elaboração do demonstrativo da compatibilidade e adequação da programação orçamentária com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais; a previsão de medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; a dotação da reserva de contingência, prevista na LDO para atendimento a passivos contingenciados e outros riscos e eventos fiscais imprevistos e a apresentação das receitas que atenderão às despesas referentes à dívida pública, mobiliária e contratual.

Os chamados princípios orçamentários são elementos que orientam a elaboração de uma proposta orçamentária. A Lei n.º 4.320/64 determina em seu art. 2º a obediência aos princípios da unidade, da universalidade e anualidade. Pelo princípio da unidade, o orçamento deve ser uno, ou seja, todas as despesas e receitas de uma pessoa jurídica de direito público devem estar contidas numa única proposta orçamentária. Esse princípio tem como base a necessidade de centralização de gastos e receitas em uma só lei.

O princípio da unidade está estabelecido na Constituição Federal de 1988 no parágrafo 5º do art. 165 que definiu que a "lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público". Também compõem a lei orçamentária anual o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social. Pelo exposto na Constituição, percebe-se que este princípio está relacionado com a movimentação financeira de recursos do Tesouro, que se realiza pelo sistema de unidade de caixa. Significa que não deve haver recursos separados e independentes, todos os recursos de determinado ente público devem ser centralizados e passar por um



caixa único.

O segundo princípio previsto na Lei n.º 4.320/64 é o da universalidade. Esse princípio estabelece que o orçamento deva compreender todas as receitas e despesas necessárias para a manutenção dos serviços públicos. O objetivo principal desse princípio é permitir um controle da atividade econômica do Estado. Não podem existir receitas e despesas que não configurem na lei orçamentária anual. Muitos autores aliam a esse princípio a premissa de que as receitas e despesas devem constar na lei orçamentária pelos seus totais brutos, sem quaisquer deduções. Tal premissa é denominada princípio do orçamento bruto. Dessa forma, quando um ente público tem a competência de arrecadar determinado tributo e repassar para outro ente público deverá incluir a receita tributária pelo valor total sem dedução.

O princípio da anualidade estabelece que o orçamento deva ter vigência limitada a um período de tempo, geralmente um ano, que é justamente o exercício financeiro. Em muitos países esse período de tempo coincide com o ano civil, como é o caso do Brasil. Nos Estados Unidos, alguns estados elaboram e executa o orçamento para períodos de dois anos, tal prática possibilita maior tempo na discussão dos programas de governo por parte do Poder Legislativo e dá garantia à continuidade das ações de longo prazo. O principal objetivo da prática da anualidade é possibilitar ao Poder Executivo rever periodicamente sua estimativa de receita e, principalmente, sua previsão de gastos, adequando o orçamento à realidade do contexto econômico e financeiro.

Além desses, outros princípios norteiam a elaboração da proposta orçamentária. A Constituição Federal em seu art. 165, parágrafo 8.º consagra o princípio da exclusividade, prevendo que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de créditos.

A importância da aplicabilidade da regra de exclusividade é evitar que outras matérias se beneficiem da tramitação e dos prazos especiais das matérias orçamentárias. Implicitamente o princípio da exclusividade proporciona maior flexibilidade à execução orçamentária permitindo, no corpo da lei, autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que limitadas.

Um princípio clássico do orçamento é o equilíbrio. Tal princípio está ligado à igualdade entre as receitas previstas e despesas fixadas. Trata-se de um equilíbrio meramente formal entre receita e despesa; pressupõe apenas que os dispêndios do governo sejam realizados de acordo com a efetiva obtenção de recursos.

A publicidade é um princípio consagrado pela Constituição Federal de 1988 no art. 37. Seu pressuposto é de que os atos relativos à condução da administração pública exigem transparência e devem ser acessíveis a qualquer interessado. O orçamento, como instrumento de gestão pública, não pode ficar fora de sua abrangência. É necessário que a administração pública torne público todo o processo orçamentário: discussão, elaboração e execução.

O princípio da legalidade refere-se à exigência de dispositivo legal para todos os procedimentos relativos ao orçamento. E, especificamente, para as receitas refere-se às limitações e vedações ao poder de tributar do Estado.

O princípio da não-vinculação da receita veda a vinculação da arrecadação tributária a determinado tipo de gasto. O princípio é previsto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal: “são vedadas [...] a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvado a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 [...]”. As ressalvas feitas dizem respeito à repartição dos seguintes impostos: Imposto de Renda na fonte sobre rendimentos; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços; Imposto de Renda; e, Imposto sobre Produtos Industrializados. Ademais o dispositivo excetua da não-vinculação a destinação de recursos para a saúde, para a prestação de garantias às operações de crédito pela antecipação de receita, e para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em relação ao aspecto formal do orçamento destacam-se três princípios: da clareza, da especificação e da uniformidade. O princípio da clareza objetiva assegurar que a linguagem orçamentária seja acessível a todos. O princípio da especificação tem como objetivo vedar a autorizações globais, ou seja, valores sem discriminação para a arrecadação tributária e para aplicação de recursos. De acordo com Silva (2002, p.53) “a regra da especificação vincula-se com a classificação das receitas e despesas, sendo que as primeiras obedecem a critérios estabelecidos no Código Tributário e as segundas, a critérios econômicos financeiros e institucionais”. Segundo o princípio da uniformidade o orçamento deve apresentar critérios de



classificação das receitas e despesas capazes de garantir que sua estrutura seja homogênea e possa permitir a comparação entre vários exercícios.

### 2.3. O Poder Judiciário e o Ministério Público

Segundo Moraes (2002):

O Poder Judiciário é um dos três poderes clássicos previstos pela doutrina e consagrados como poder autônomo e independente de importância crescente no Estado de Direito, pois como afirma Sanches Viamonte, sua função não consiste somente em administrar a justiça, sendo mais, pois seu mister é ser o verdadeiro guardião da constituição, com a finalidade de preservar, basicamente, os princípios da legalidade e igualdade, sem os quais os demais tornar-se-iam vazios. A Constituição Federal enumera no art. 92, os órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal, o Supremo Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Segundo Cunha (2000) “ao lado da função de legislar e administrar, o Estado exerce a função de julgar, ou seja, a função jurisdicional, consistente na imposição da validade do ordenamento jurídico, de forma coativa, toda vez que houver necessidade”. Dessa forma, conforme Moraes (2002) “a função típica do Poder Judiciário é a jurisdicional, ou seja, julgar, aplicando a lei a um caso concreto, que lhe é posto, resultante de um conflito de interesses”. O Judiciário, porém, “como os demais Poderes do Estado, possui outras funções, denominadas atípicas, de natureza administrativa e legislativa”.

Segundo Santos (2009) o Poder Judiciário é o “responsável por toda organização e vida jurídica nacional, o Poder Judiciário é o único que não é de natureza política, quer dizer que seus membros não são eleitos pelo povo, não depende de agradar ao povo”. De forma que “o Magistrado precisa julgar com isenção, isto é, decidir sempre de acordo com a Lei, e nunca para atender interesses particulares e mesmo do próprio governo” e então “ele precisa sentir-se seguro, sabendo que, mesmo decidindo contra o governo, não cairá vítima de perseguições”.

E ainda:

As garantias conferidas aos membros do Poder Judiciário têm assim como condão conferir à instituição a necessária existência de certas garantias,

que possibilitem a aplicação dos princípios basilares do Direito Constitucional apontados pelo já citado Marcelo Caetano: a regra da proteção dos direitos individuais; a regra do processo jurídico regular; a regra do razoável ou do equilíbrio de interesses; e a regra da igualdade de direito à proteção legal. Todas estas garantias são imprescindíveis ao exercício da democracia, à perpetuidade da Separação dos Poderes e ao respeito aos direitos fundamentais, configurando suas ausências, supressões ou mesmo reduções, obstáculos inconstitucionais ao Poder Judiciário, no exercício de seu mister constitucional, permitindo que sofra pressões dos demais Poderes do Estado e dificultando o controle da legalidade dos atos políticos do próprio Estado, que causem lesão a direitos individuais ou coletivos. É importante ressaltar que em um Estado Democrático de Direito os atos políticos do governo estão dentro da esfera de vigiabilidade do Poder Judiciário, desde que causem prejuízo a direitos e garantias individuais ou coletivas e que, para efetivo e imparcial controle destes atos, há a necessidade das garantias constitucionais da magistratura para não intimidar-se diante dos poderes, para que, dessa mútua oposição resulte a moderação de todos os poderes; o império da lei; a liberdade. Podemos assim dividir as garantias do Judiciário em garantias inconstitucionais e garantias aos membros. (MORAES, 2002).

Assim:

Dizem respeito à Instituição como um todo, ou seja, garantem a independência do poder judiciário no relacionamento com os demais poderes. Tão importante são as garantias do Poder Judiciário, que a própria constituição considera crime de responsabilidade do Presidente da república atentar contra seu livre exercício, conforme art. 85, pois como afirma Carlos S. Fayt, as imunidades da magistratura não constituem privilégios pessoais, mas relacionam-se com a própria função exercida e o seu objeto de proteção contra os avanços, excessos e abusos dos outros poderes em benefício da Justiça e de toda a nação. Os magistrados possuem constitucionalmente as garantias da vitalidade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, assim como os membros do Ministério Público, pois sua independência pressupõe um caráter externo, relativo aos órgãos ou entidades estranhas ao Poder Judiciário, e um caráter interno, ou seja, independência dos membros perante os órgãos ou entidades pertencentes à própria organização judiciária. (MORAES, 2002).

Santos (2009) ainda observa que “o Poder Judiciário concorre para a harmonia e o equilíbrio da sociedade” e que “seu objetivo é traduzir a realidade efetiva do direito, aplicando a justiça nas relações humanas”. E enfim, segundo o autor, “o Poder Judiciário é composto pelo: Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Os Tribunais e Juízes do Trabalho; Os Tribunais e Juízes Eleitorais; Os Tribunais e Juízes Militares; Os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios”.

Por outro lado, observa-se também que a origem do Ministério Público [MP] é deveras remota, a maioria dos doutrinadores não consegue precisá-la. Desde a

antiguidade mais remota já havia pessoas que desempenhavam determinadas funções que hoje em dia são inerentes ao MP. Necessário se faz buscar as origens do MP na antiguidade clássica, afinal uma instituição que tem por escopo alcançar a justiça e a democracia, tem que ter alguma origem em duas civilizações que foram o berço da democracia e do ordenamento jurídico. Leia-se: Grécia e Roma, respectivamente.

Após pesquisas de diversos doutrinadores, pode-se concluir que há sérias razões para se crer que na Grécia antiga não houve nada parecido com a Instituição MP. Isso porque, com relação aos crimes, se deixava na responsabilidade da vítima em intentar o processo contra o criminoso e quanto as demais atribuições que teria o MP também não há origens, pois, por ser uma democracia nata, não havia espaço para tais instituições, já que o exercício da cidadania não encontrava qualquer obstáculo. Falando de Roma, que pelos registros históricos, é o berço do Direito e do ordenamento jurídico, pode-se perceber que também não houve qualquer instituição que se assemelhasse ao MP, já que zelar pelas liberdades democráticas do cidadão e tutelar os interesses sociais não fazia parte dos interesses maiores dos governantes de Roma.

Acerca disso, Lyra (1989) pontua:

Os gregos e os romanos não conheceram propriamente a instituição Ministério Público. Os procuradores de César, mordomos qualificados, defendiam o patrimônio do príncipe, perante juízes afeiçoados. Os procuradores de Augusto, distintos, embora dos advogados do fisco, zelavam, também, pela pecúnia imperial. Ao povo quando não o ofendido – cuibilet ex populo competia a iniciativa do procedimento penal e os acusadores eram um César, um Hortêncio, um Catão, que, movidos pelas paixões ou pelos interesses, abriam caminho à sagração popular em torneios de eloquência facciosa. A técnica da função confundia-se com a arte de conquistar prosélitos pela palavra.

É certo que o MP como instituição, teve sua origem na França. Segundo Sauwen Filho (1999):

O Ministério Público surgiu na França, tendo inclusive até data precisa, 25 de março de 1302, quando Felipe, o Belo, através de sua conhecida ordonnance, reuniu tanto seus procuradores, encarregados da administração de seus bens pessoais, quanto seus advogados, que lhe defendiam os interesses privados em Juízo e que, em conjunto, eram conhecidos pelo nome genérico de les gens du roi, numa única instituição.

Após o seu surgimento, não levou muito tempo para que a Instituição passasse a defender os interesses do povo, e não só os privados, do soberano. Com isso a Instituição passou a exercer um “múnus público”, expressão que ficou conhecida na época, passando, logo depois, a ser designada de “Ministério Público” como é consagrada até os dias atuais.

A Instituição MP necessitou de um século para se estruturar e mais quatro para se tornar independente e atuante como nos dias de hoje. Porém, com a Revolução de 1789, encontrou-se um MP um tanto quanto desgastado junto ao povo, isso porque, em certas ocasiões, o Parquet confundia os interesses públicos com os interesses privados, o que acarretou a discussão sobre sua possível extinção.

Contudo a Assembléia Nacional Constituinte optou pela sua permanência desde que houvesse uma ampla reforma. Sauwen Filho (1999) observa que “as modificações previstas pela Assembléia Nacional Constituinte de 1789 foram orientadas para retirar do Ministério Público a natureza política que até então desfrutava, para torná-lo um simples órgão judiciário”. Já na época do Império, o MP passou por uma nova reorganização, em 1810, reorganização esta que lhe redefiniu a forma e especificou de maneira definitiva suas funções junto ao Poder Executivo para atuar em conjunto com o judiciário.

Analizando todos os fatos históricos que marcaram a evolução do MP na França, pode-se dizer que seria um ledor engano imaginar que num primeiro momento ela já se transformaria em órgão fiscalizador da lei e de sua efetiva aplicação, bem como defensor da sociedade. A mentalidade da sociedade da época inibiu a evolução da instituição nesse sentido, já que direitos fundamentais ao homem e a luta pela cidadania eram coisas que sequer eram cogitadas na época.

Para corroborar com o entendimento Sauwen Filho (1999) pontua:

Foram necessários alguns séculos para que a Instituição criada por aquele rei, que em absoluto honrou o cetro, se transformasse no Ministério Público de hoje, guardião dos mais altos valores da democracia e dos direitos indisponíveis do cidadão, com a feição digna e democrática que hoje ostenta. Durante todo esse tempo ele será entrevistado, nos recônditos da História, envolvido em episódios que absolutamente não o ilustram.

Aos poucos a Instituição MP, com a feição que é ostentada hoje de guardiã da legalidade e defensor dos direitos do cidadão foi crescendo e suas raízes se

espalharam além da França, conquistando em princípio o continente europeu e depois os demais, até chegar ao Brasil, onde se formou com maior intensidade na República.

Nesse sentido, Sauwen Filho (1999) ensina:

Criado e desenvolvido na França, transformado pela evolução da sociedade e pelo fortalecimento dos ideais democráticos, o Parquet penetrou em quase todas as legislações européias, inclusive na portuguesa e, por ela, através das Ordenações, chegou até nós, onde alcançou a sua plenitude com a República. [...] a fim de conceder prestígio e força a seus procuradores, os reis deixaram sempre clara a independência desses em relação aos juízes. O Ministério Público constituiu-se em verdadeira magistratura diversa das dos julgadores. Até os sinais exteriores desta proeminência foram resguardados; membro do Ministério Público não se dirigia aos juízes no chão, mas de cima do mesmo estrado ('Parquet' – palavra que tornou-se sinônimo da própria Instituição Ministério Público) e, que eram colocadas cadeiras desses últimos e não se descobriam para lhe endereçar a palavra, embora tivessem de falar de pé (sendo por isso chamados de 'Magistrature debout', magistratura de pé.

Percebe-se que o MP ganhava uma conotação maior, passava, aos poucos, a ganhar mais independência. A história do MP no Brasil se confunde por diversas vezes com a evolução da instituição em Portugal. Lá o MP somente veio a surgir como instituição organizada a partir do século XIV.

As Ordenações Manuelinas de 1521 começaram a mencionar o promotor de justiça e suas obrigações, segundo aquelas ordenações, conforme pontua Ferraz (1999), "o promotor de justiça deveria ser alguém: letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém." Segundo Mello (apud Ferraz, 1999), "na época colonial, até 1609, apenas funcionava no Brasil a justiça de primeira instância e nesta ainda não existia órgão especializado do MP, os processos criminais eram iniciados pela parte ofendida ou ex officio, pelo próprio juiz, o recurso era interposto para a Relação de Lisboa."

Em 1751, outra Relação fora criada na cidade do Rio de Janeiro, além da que existia na Bahia e mais tarde veio a ser chamada de Casa de Suplicação. Exatamente aí que os cargos de promotor de justiça e de procurador dos feitos da coroa e da fazenda, ou seja, exatamente nesse momento da história é que pode ser dito que o MP estava defendendo os interesses da sociedade em geral e não mais os interesses do governante (Estado) e do fisco.

A partir daí o MP começou a atuar na defesa da sociedade, apesar de só ter sido tornado definitivo na CRFB/88. Acerca das funções institucionais adquiridas pelo MP, Ferraz (1999) pontua:

O aviso de 20-10-1836 criou novas atribuições para os promotores, como visitar prisões uma vez por mês, dar andamento nos processos e diligências a soltura dos réus. O aviso de 31-10-1859 instituiu o impedimento à advocacia pelos promotores nas causas cíveis que pudessem vir a ser objeto de processo crime.

Diz-se que nessa época a profissão de promotor de justiça não era muito prestigiada, e, inclusive, recebia-se pouco para desempenhar as atividades. Já na fase do Império, o Brasil passou por uma fase muito instável politicamente, logo após a proclamação da independência e o MP agia precariamente devido àquelas condições.

Nesse sentido Bueno (apud Lyra, 1989) em sua doutrina, citou o que seriam a Instituição, durante o primeiro Reinado:

O nosso Ministério Público, assim como quase todas as nossas instituições, por ora, é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e harmonia. Sofre, de mais a mais lacunas graves nas atribuições conferidas a seus agentes. Lacunas que muito prejudicam a administração da justiça. Entretanto, como a instituição está criada, ela se aperfeiçoara com o progresso crescente de nossos estudos e melhoramentos legislativos.

Em 1871, a Lei do Ventre Livre concedeu mais uma função aos promotores de justiça, que era a de zelas pelos filhos livres das mulheres escravas para que fossem regularmente registrados. Acerca da evolução do MP até o momento da instauração da República Ferraz (1999) ensina:

[...] a estrutura do Ministério Público não foi consubstancialmente alterada. Manteve-se, por exemplo, a tradição vinda das Ordenações Filipinas, segundo a qual as funções do Ministério Público em superior instância eram exercidas por membro do Poder Judiciário. O procurador-geral era indicado pelo Presidente da República. Estava entre as suas funções cumprir as ordens do governo da república relativas ao exercício de suas funções', bem como a de 'promover o bem dos direitos e interesses da União. Função esta até hoje presente no Ministério Público Federal, a despeito de a Constituição Federal de 1988 ter separado a Advocacia Geral da União, a quem cumpre zelar pelos interesses do Estado do Ministério Público, encarregado de defender os interesses sociais.

Em 16 de janeiro de 1838, é que o Ministério Público fora reconhecido pelo Governo, através do Aviso Imperial daquela data. Dizia o Aviso Imperial que os Promotores de Justiça eram “fiscais da Lei”, referindo-se aos curadores como verdadeiros advogados, já destacando o grande progresso que o MP viria a ter nos anos vindouros, com a fase da República, onde tiveram origem as primeiras constituições brasileiras.

Com o advento da República e instalação do Governo Provisório, iniciaram-se os primeiros esforços legislativos para tornar o MP uma estrutura organizacional eficiente que garantisse agilidade necessária no desempenho de suas funções institucionais. Para o legislador da época o Ministério Público era instituição imprescindível, bem como a sua finalidade, que era velar pela eficaz aplicação das normas coercitivas vigentes.

Em 1988 foi promulgada a nova Constituição, nomeada Constituição da República Federativa do Brasil [CRFB/88], que reconheceu ao MP uma instituição e independências jamais vista anteriormente em qualquer das constituições passadas.

Explica Sauwen Filho (1999) que “o Texto Constitucional de 1988 dedicou ao Ministério Público toda uma seção do Capítulo IV – das funções essenciais à justiça, de seu título IV – da organização dos poderes, artigos 127 a 130 e seus diversos incisos e parágrafos”.

A CRFB/88 delineou as funções institucionais do MP definindo-o no artigo 127:

Instituição permanente, essencial a função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Acerca das funções institucionais, está definido no art. 129, da CRFB/88:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;



IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§ 2º - As funções de Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.

§ 3º - O ingresso na carreira far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 4º - Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93, II e VI.

Apesar de a Instituição ter tido grandes evoluções desde o início no Brasil, os promotores de justiça ainda lutam por um novo perfil constitucional da Instituição, conforme salienta Ferraz (1999):

Em recente consulta à classe feita pela Associação Paulista do Ministério Público, foram reafirmadas as aspirações dos promotores de justiça de São Paulo em relação a revisão constitucional. Ainda que se argumente que apenas cerca de 23% dos promotores paulistas tenham respondido à consulta, é certo que ela indica com clareza uma vontade institucional majoritária para a manutenção do novo perfil constitucional.



Entre os principais pontos da mudança, os promotores reivindicam a eleição direta do procurador-geral de justiça, a promoção privativa da ação penal pública e a promoção da Ação Civil Pública [ACP], do inquérito civil, a promoção da ação direta de inconstitucionalidade, o controle externo da atividade policial e a figuração do MP no capítulo “Das funções essenciais a Justiça” e não dentro de nenhum dos Poderes da República.

Na CRFB/88, foram conferidos poderes e prerrogativas ao MP que antes não havia. Seu campo de atuação restou ampliado e mereceu um capítulo próprio dentro da CRFB/88. Os poderes e prerrogativas constitucionais dão ao MP a função de atuar onde houver violação dos direitos e deveres, exercendo seu mister de fiscal da lei.

Acerca das atribuições do MP, vem disposto no Código de Processo Civil, em seu artigo 82, incisos I, II e III:

Art. 82 – Compete ao Ministério Público intervir:

I – nas causas em que há interesse de incapazes;

II – nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência de disposições de última vontade;

III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse de terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

O inquérito civil e a ACP tornaram-se as atribuições mais rotineiras do MP na proteção dos direitos fundamentais, coletivos e difusos. No inquérito civil, o Promotor de Justiça realiza todas as investigações e obtém dados necessários para preparar a ação civil pública, havendo a possibilidade de se elaborar um termo de ajustamento de conduta, ou o arquivamento do inquérito civil, caso o Promotor de Justiça entenda não ser necessário ajuizar a ação. Tem se notado que o MP geralmente faz a opção pelo Termo de Ajustamento de Conduta, que visa a regularização de uma situação que está a prejudicar direitos.

As ações civis públicas, geralmente, versam sobre atos de improbidade administrativa de agentes públicos, porém, existem várias outras situações em que elas são utilizadas e de forma tão importante quanto a elencada acima. Justamente é utilizado este instrumento processual para proteger os direitos fundamentais, coletivos e difusos das ameaças constantes que sofrem, seja por parte das relações

consumeristas, seja por parte das constantes ameaças ambientais etc... E o Ministério Público exerce um múnus extremamente importante nessa defesa, já que sua função é atuar como parte autora na ACP ou mesmo, quando não está no pólo ativo, exercer a função de fiscal da lei, daí a relevância no estudo desse tema.

Acerca dos poderes e prerrogativas imbuídos ao MP, colhe-se de Rocha (1999):

A partir da Constituição Federal de 1988, o legislador pátrio, representando os anseios da sociedade, constituiu um novo Ministério Público, definindo-o como instituição imprescindível à uma sociedade justa, delegando-lhe inúmeras funções a fim de preservar não somente a boa qualidade de vida do povo brasileiro, até mesmo de qualquer ser vivo existente em todo universo, quando defende, dentro do território nacional, o equilíbrio ecológico. Desde então, coube aos membros do "parquet", obedecendo sempre os preceitos normativos contidos no ordenamento jurídico, definir melhor seu campo de atuação, buscando direcionar suas atividades para alcançar os fins almejados pela sociedade, inseridos na Constituição Federal.

Há que se perceber que foi conferida ao Parquet pela Constituição uma independência funcional, onde define que a Instituição é livre para seus atos e deve prezar pelo bom desempenho de suas atividades, sempre perseguindo a satisfação da justiça.

Nesse sentido, extrai-se de Rocha (1999):

No âmbito interno do Ministério Público, a independência funcional significa que ao Promotor de Justiça é facultado total liberdade de convicção e expressão, agindo sob sua própria consciência jurídica, conduzindo seus atos na direção da busca do interesse da sociedade, sem ficar submetido, em suas decisões, a interferência de qualquer pessoa ou órgão, até mesmo da própria instituição, devendo cumprir o que lhe foi definido na Carta Magna.

Destarte, percebe-se que, nos dias atuais, o MP tem sido questionado acerca de suas funções institucionais e cada vez mais exigido para proteger os direitos fundamentais, coletivos e difusos, por serem tais direitos a prioridade absoluta para a construção de um Estado de Direito mais justo e democrático.

Acerca desse questionamento, colhe-se de Rocha (1999):

Não se pretende que o Promotor de Justiça realize uma escolha nas suas funções de atuação sem qualquer critério ou que venha a posicionar-se contrariamente as atribuições que lhe foram guindadas pela sociedade através da Constituição Federal. Portanto, ante a realidade social que se vive hoje e sob pena de não conter o aumento da desigualdade social, da

imoralidade pública, do desequilíbrio ecológico, das crianças e idosos abandonados, do descaso contra os deficientes físicos, dos crimes hediondos, principalmente do narcotráfico, dos mais diversos tipos de preconceitos discriminatórios, do elevado número de acidentes de trabalho, indiferença com os incapazes, dos sem terras e sem tetos, da agressão contra o patrimônio público, e da falta de consciência política na defesa dos inúmeros Direitos Humanos, é preciso urgentemente que o Promotor de Justiça crie uma nova convicção da verdadeira função e atuação do Ministério Público frente a legislação vigente.

Por fim, pode-se dizer que, com o evoluir dos tempos, os poderes e prerrogativas inerentes ao MP tem crescido sobremaneira. Todas elas vêm previstas na CRFB/88 e algumas no Código de Processo Civil. Apesar de a Instituição MP ter evoluído e ter se tornado respeitada em todo o mundo, a cada dia que passa os promotores e procuradores almejam alcançar mais prerrogativas, de acordo com a demanda. Hoje em dia tem crescido profundamente a atuação deles frente às questões ambientais.

É público que nos dias atuais as funções institucionais do MP estão ligadas a defesa da sociedade pela manutenção do Estado de Direito e pela luta aos direitos do homem, incluindo os direitos fundamentais, difusos e coletivos.

O mundo está em uma constante busca pela justiça, democracia e defesa dos seus interesses, e o Promotor de Justiça, enquanto fiscal da lei, deve proteger e resguardar tais interesses, acerca do tema, colhe-se de Guimarães Jr. (1999):

A democracia, o Estado de Direito e a cidadania são objetivos absolutamente indissociáveis, de modo que a busca da plena democratização do Brasil impõe o desafio da extensão dos direitos individuais da cidadania a toda população, sem exceção. Assim, acreditamos seja possível afirmar, de modo bastante abrangente, que ao Ministério Público incumbe defender os interesses, bens e valores essenciais à vida numa sociedade democrática em que vigorem o Estado de Direito e os princípios da igualdade e do respeito à cidadania.

E essa função institucional desempenhada pelo MP deverá ser utilizada, inclusive em face do próprio Estado, caso ele ofenda os interesses de um cidadão, pois, na CRFB/88 foi conferido a ele funções que o colocam no papel de verdadeiro ombudsman. Além disso, o MP é órgão agente em defesa dos interesses coletivos e por tal motivo impulsiona as atividades do poder judiciário.

No mesmo sentido, cita-se Guimarães Jr. (1999):

Não foi por acaso que o constituinte traçou claramente para o Ministério Público o perfil de órgão agente, promotor de medidas, ao empregar nos

quatro primeiros incisos do art. 129 (que estabelece as funções institucionais) o verbo promover. Daí deflui que o papel primordial da Instituição é o de ser verdadeira alavanca, a movimentar o Judiciário, pugnando pelos interesses maiores da sociedade amparados pelo ordenamento jurídico.

O MP exerce o múnus de guardião da CRFB/88, no sentido de fazer vales os direitos e deveres que lá estão elencados.

Nesse sentido, posiciona-se Ferraz (1999):

A natureza da função ministerial é completamente diversa: é o guardião ativo da Lei das Leis. Cabe a ele buscar fazer valer todos os direitos e garantias estabelecidos na Constituição, exigindo o respeito total e completo ao texto constitucional. E, como visto, por conta da desigualdade cruel da sociedade brasileira, caberá a ele a tarefa maior de fazer valer os direitos e interesses daqueles que não tem articulação política e força para tanto, porque não é razoável a Constituição valer em parte, porque isto, só por si, quebra o equilíbrio encontrado pelo Constituinte.

O MP ainda é detentor da Ação Penal Pública, só ele pode instaurar a denúncia, além de ter o poder de controlar o aparelho repressor. Nesse sentido, pontua Ferraz (1999) que “função, pois, do Ministério Público na área criminal está para além da ação penal privativa” e que “também deve controlar o aparelho repressor para que cumpra a Constituição em seu todo”.

Conforme Ferraz (1999):

O MP não tem sentido se estudado isoladamente, fora do contexto político e social em que atua. Rejeitamos, destarte, qualquer tentativa de discuti-lo sob o ponto de vista estritamente técnico-jurídico, como Instituição estanque, isolada, voltada para si mesma. Assim como cada órgão do corpo humano, o MP tem sua existência inteligível apenas a partir do funcionamento do sistema no qual se insere.

Diante do exposto, há que se ressaltar que as funções institucionais do MP devem ser entendidas no momento político que vive o país.

#### **2.4. Controle da Administração Pública pelo Judiciário e pelo Ministério Público**

Conforme Medauar (1998) “o controle jurisdicional da Administração se organiza em dois sistemas; o sistema de jurisdição dupla, também denominado

dualidade de jurisdição, contencioso administrativa de jurisdição ou jurisdição ordinária”.

No que diz respeito ao controle da Administração Pública pelo Judiciário Medauar (1998) ressalta:

A expressão “controle jurisdicional da Administração” reveste-se de conotação mais ampla que a expressão “controle jurisdicional do ato administrativo”, pois abrange a apreciação jurisdicional não somente dos atos administrativos, mas também dos contratos, das atividades ou operações materiais e mesmo da omissão ou inércia da Administração.

Tratando-se de propositura para ações por ato de Improbidade Administrativa, será de competência do Poder Judiciário a adequação das sanções previstas, pois inexistente previsão constitucional de Juízo Especial ou Foro Privilegiado, para tal propositura (ROSA E NETTO, 2001). Figueiredo (1991) ressalta as mudanças acontecidas no Judiciário pela Constituição de 1988, no sentido de que “o controle externo pelo Poder Judiciário, nesta Constituição de 1988, foi aumentado e fortalecido” e “dizemos aumentado, porque, agora, não se limita a apreciação do Judiciário apenas às lesões de direito”, sendo que “a mera ameaça já fundamentada a revisão ou correção judicial”.

Ressalta-se que, depois da Constituição de 1988, a possibilidade de ser impetrada ação judicial por ameaça de lesão não é mais legal, é constitucional. Assim, o inciso XXXV, do art. 5º, é expresso ao afirmar que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Mello (2001) tece algumas considerações:

Não haverá indevida intromissão judicial na correção do ato administrativo, se o critério ou opção do administrador houverem sido insustentáveis, desarrazoados, manifestamente impróprios ante o plexo de circunstâncias reais envolvidas, resultando, por isso, na eleição de providência descontraída com a finalidade legal a que o ato deveria servir.

Rosa e Netto (2001) é enfático em ressaltar a importância do controle da Administração Pública pelo Judiciário:

Os controles exercidos pelos Poderes Legislativo e Executivo, o primeiro político, o segundo administrativo – disciplinar, não preenchem a necessidade de controle amplo e eficaz da Administração Pública, sendo

de interesse social e coletivo a interferência do Poder Judiciário no campo de atuação da Administração Pública e de seus agentes públicos.

Mesmo com a observância de alguns defeitos, é o Poder Judiciário quem garante amplamente a efetivação do controle do Estado, garantias estas de credibilidade, harmonia e independência, dos poderes constituídos, que vem a ser o alicerce básico do regime democrático, mas com todas estas premissas não se deve desprestigiar os outros Poderes.

Medauar (1998) salienta:

Uma das questões fundamentais no tratamento do tema do controle jurisdicional da Administração diz respeito à extensão ou alcance da atuação do Judiciário. O problema vem suscitado, sobretudo quanto a matéria da legalidade, mérito e descriconariedade; no entanto repercute em aspectos específicos, como a apreciação dos fatos por exemplo, que muitos consideram vinculados a tais matérias.

O Poder Judiciário possui, como todos os outros Poderes, defeitos e imperfeições, mas é ele o capaz de exercer amplo e adequado controle perante a Administração Pública.

Quando menciona a matéria Rosa e Netto (2001) prescrevem:

O Poder Judiciário apresenta características capazes de garantir controle efetivo da Administração Pública. É restrito e técnico, apreciando os aspectos jurídicos do ato administrativo, aplicando a letra da lei ao caso fático. Presta sua tutela somente após provocado pelas pessoas prejudicadas pelo ato administrativo questionado. O procedimento obedecido para oferta da tutela jurisdicional é rígido e determinado, observando os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

O Limite da atuação do Poder Judiciário será guiado por ele próprio. Poder, que tem por finalidade dizer o direito no caso concreto. Isso faz parte do equilíbrio e do jogo dos poderes.

Medauar (1998) colaciona:

Se nenhum ordenamento atribuiu a totalidade do controle sobre a Administração a uma única instituição e se tende a haver diversificação e aumento das formas de controle, o controle jurisdicional mantém-se como tipo nuclear, impossível de ser substituído por outras técnicas, daí a relevância da busca contínua do seu aprimoramento.

O Judiciário, na verdade, não tem qualquer poder discricionário. Ao aplicar o direito, faz o Juiz a atividade de subsunção dos fatos à norma. Grinover (apud Medauar, 1998), no controle da Administração, contém a “afirmação solene do princípio da unidade da função jurisdicional, com o reforço do instituto do controle judiciário dos atos do Poder Público”.

Já o Ministério Público é de todas as instituições da área jurídica, a que possui o maior rol de atribuições e responsabilidades referentes ao controle da Administração Pública.

Vasconcelos (1993) colaciona:

O Ministério Público, já há muito, perdeu a feição originária de tutor dos interesses dos governantes (lê gen du roi), transmudando-se em representante do povo perante o Poder Judiciário, competindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis, a teor do art. 127 da Constituição Federal, vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

O controle da atividade administrativa se dá através do exercício de suas inúmeras funções estabelecido na Constituição Federal, seja na defesa do patrimônio, dos direitos do cidadão ou na questão tributária. A Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente as funções do Ministério Público, que atua, hoje, como verdadeiro defensor da sociedade, paladino da justiça e da moralidade.

Conforme Rosa e Netto (2001):

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127). O Ministério Público, hoje, é detentor de grande parcela da soberania do Estado, sendo muito mais órgão agente do que interveniente.

Em sua contraditória função de representante, defensor, do Estado-Administração, fora o Ministério Público libertado pelo legislador constitucional, dando-lhe exclusividade da defesa e representação do Estado – Coletividade, na tutela do regime democrático, da ordem jurídica, e dos interesses sociais indisponíveis.

Sobre o tema, Rosa e Netto (2001) comentam:

É evidente que a atuação do Ministério Público, nesses últimos doze anos de vigência constitucional, cada vez mais ativa, tem provocado uma reação



forte por parte de um segmento poderoso da sociedade brasileira. Até então intocáveis, inconformados com a aplicação indistinta da lei, querem continuar agindo com o se fossem donos do patrimônio público. Nos termos do art. 22 da LIA o Ministério público para apurar qualquer ilícito referente aos atos de improbidade administrativa, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação legal, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

O Ministério Público pode não só requisitar a instauração de inquéritos policiais – no caso de crimes – e procedimentos administrativos, como instaurar direta e pessoalmente o competente inquérito civil. Tratando-se da locução a qual traz a Constituição Federal atual, é de se verificar que o Ministério Público esta definitivamente consagrado como representante natural do Estado – Coletividade, a qual, cuja consciência legal é depositário.

Neste íterim, ainda Vasconcelos (1993):

Estado – Coletividade configura uma forma social de vivência organizada, ou uma comunidade de pessoas com organização política e jurídica, fixada em um território, prosseguindo, com independência e por intermédio de órgãos constituídos por sua vontade, a realização de idéias e interesses próprios. Este conceito é integrado por três elementos fundamentais: o povo, o território e o poder político. Desta forma, fica institucionalizada uma comunidade política e social regida por um ordenamento a que subjazem os valores e interesses comunitários essenciais à vivência institucionalizada.

No que tange o controle da Administração Pública pelo Ministério Público e relevante ressaltar, conforme Vasconcelos (1993):

Essa atuação do Ministério Público revelar-se-ia de extrema relevância em tema de contratos administrativos e licitações, sendo pública e notória a ocorrência de inúmeras irregularidades e falcatruas no particular, até pela manipulação da legislação que rege a espécie, o que determinaria a verdadeira contenção da ação de pessoas inescrupulosas, pela possibilidade de inspeções inesperadas de procuradoria do MP, já que a realidade tem demonstrado a ineficiência dos controles internos e até participação nas fraudes de órgãos controladores.

No aspecto do controle da Administração Pública, tem-se que as normas constitucionais reservaram ao Ministério Público importante papel, qual seja, a fiscalização da legalidade e eficiência da função administrativa.

O art. 129, III da CRFB, consolida as funções institucionais do Ministério Público, assim dispõe: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a



proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Quando menciona a legitimidade do Ministério Público Rosa e Netto (2001) comenta:

Quanto à legitimidade de Ministério Público para interpor ação civil pública contra ato de improbidade administrativa, em que pese entendimento doutrinário e jurisprudencial (TJMG, Ap. 10.061/0, Rel. Dês. José Loyola, 5ª. Câ. Civil, RT 716/253 e STJ, REsp. n. 34.980-5-SP, Min. Peçanha Martins, RSTJ 65/352), não temos qualquer dúvida quanto essa legitimidade. Vejamos: O Órgão do Ministério Público, a par da amplitude de seu conceito e área de atuação estabelecidos no art. 127 da Constituição Federal, tem, dentre outras funções institucionais, a ação contida no inciso III, do art. 129, CF, qual seja promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social.

Sobre a matéria Medina (apud Rosa e Netto, 2001) menciona:

Veja-se que o Constituinte de 1988 quebrou o sistema anterior; no qual as ações civis públicas eram conferidas ao Ministério Público caso a caso, por leis expressas, ampliando a tal titularidade, destinando a ação civil pública, agora, à proteção do patrimônio público e social, e de outros interesses coletivos e difusos, consagrando-se norma de extensão na própria Lei número 7.347/85. Não procede, pois, eventual alegação de que a ação civil pública da Lei número 8.429/92 seria absolutamente incompatível com o alcance da Lei número 7.347/85, porquanto esta última contém cláusula que permite sua utilização para defesa do patrimônio público *latu sensu*. A devesa do patrimônio público envolve, por evidente, interesses difusos de toda a sociedade dos contribuintes. Mas ainda, trata-se de interesses constitucionalmente protegidos já pela ação civil pública, com legitimação constitucional do Ministério Público.

Havendo fundados indícios da responsabilidade do agente, a Comissão Processante poderá representar à procuradoria do Órgão ou ao Ministério Público que deverá requerer as respectivas medidas cautelares ao juízo competente, ainda no trâmite do procedimento administrativo.

Conforme determina o art. 14 da LIA “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”. Nos termos do art. 19 da LIA “constitui crime contra a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário quando o autor da denúncia o sabe inocente”, estando o responsável pela denúncia caluniosa sujeito as sanções penais, sem prejuízo da indenização por danos materiais, morais ou à imagem.

Di Pietro (1998) salienta sobre a matéria:

Dentro do capítulo intitulado “Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial”, a Lei n. 8.429/92 contém algumas normas sobre o direito que cabe a qualquer pessoa de representar para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade (art. 14). Trata-se de direito de natureza constitucional, que poderia ser exercido mesmo que não previsto nessa lei, já que assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIV, a, da Constituição.

Conforme determina o art. 16 da LIA, “havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público”. O procedimento administrativo é prescindível à apuração dos atos de Improbidade Administrativa, podendo o Ministério Público instaurar o competente inquérito civil, o que, na prática, é recomendável.

### 3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto no presente trabalho, podem-se compreender como Moraes (2002) de que “não existirá, pois um estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos” e que “todos estes temas são de tal modo ligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a suspensão dos demais com o retorno do arbítrio e da ditadura”.

Viu-se também que “o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha da idéia da Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem estar”, devendo, pois, “separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominados freios e contrapesos”. (GABRIEL, 2004).

Assim, “a Constituição de 1988 atribuiu as funções estatais de soberania aos três tradicionais Poderes de Estado: legislativo, Executivo e Judiciário, que, entre várias outras importantes funções, deve zelar pelo equilíbrio entre os Poderes, fiscalizando-os, e pelo respeito aos direitos fundamentais”. Sendo que “a estes órgãos, a Constituição Federal confiou parcela da autoridade soberana do Estado, garantindo-lhe autonomia e independência”. De forma que se verifica finalmente, que, “o objetivo inicial da clássica separação das funções do Estado e distribuição entre órgãos autônomos e independentes tinha como finalidade a proteção da liberdade individual contra arbítrio de um governo onipotente”. (MORAES, 2002).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 1995.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 14a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1996

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1991.

BOSON, Gerson de Britto Mello. A Teoria das Formas de Governo, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 7ª ed., 1994.

CUNHA, Eurípedes Brito. Execução extrajudicial. A revogação constitucional dos arts. 30, 31 e 38 do Decreto-Lei 70/66. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=890>>. Acesso em: 06 ago. 2009.

FERRAZ. Antonio Augusto Mello de Camargo (coordenador). Ministério Público: Instituição e Processo. São Paulo: Atlas, 1999.

FERREIRA. Sérgio de Andréa. Direito administrativo didático. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Controle da administração pública. 1991.

GABRIEL, Ivana Mussi. O controle externo na Justiça Constitucional. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 519, 8 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6032>>. Acesso em: 06 ago. 2009.

GUIMARÃES JR. José Lázaro Alfredo. As ações coletivas e as liminares contra atos do Poder Público. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

LYRA, Roberto. Teoria e Prática da Promotoria Pública, Porto Alegre: Julio Fabris, 1989.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno, 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998

MEIRELLES, Heiy Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 14 sd. São Paulo: RT, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, 29 ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 2001

MIRANDA, Glória Maria. Contabilidade governamental: aspectos legais e técnicos. Reprodução: Escola de Contas e Capacitação “Prof. Pedro Aleixo”. Belo Horizonte, 2000.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Atlas, 2002.

MUKAI, Toshio. Direito administrativo sistematizado. São Paulo: Saraiva, 1999

MUSGRAVE, R e MUSGRAVE, P. Finanças públicas: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo, 9 ed., São Paulo: Atlas, 1998

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBO, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ROSA, A. M.; NETTO, A. G. Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal: conexões necessárias. 2001.

SANTOS, Paulo. DIREITO COMPARADO: OS TRÊS PODERES NO DIREITO BRASILEIRO, BRITÂNICO E MUÇULMANO. Disponível em: <http://br.geocities.com/direitonamoraes/dtocomparado.doc>. Acesso em Agosto de 2009.

SAUWEN FILHO. João Francisco. Ministério Público Brasileiro e Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, Adriana Cristina Santana. CAVALCANTI, André Luiz Cordeiro. NASCIMENTO, Gilvan Nogueira. O Processo de discussão para fixação dos limites do Orçamento na elaboração da Proposta Orçamentária para Órgãos da União. Disponível em: <http://www.contabeis.ucb.br/sites/000/96/00000172.pdf>. Acesso em Agosto de 2009.

SILVA, Jair Cândido da; VASCONCELOS, Edilson Felipe. Manual de Execução Orçamentária e Contabilidade Pública. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1997.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

TOLOSA FILHO, Benedicto. Direito administrativo: noções fundamentais. São Paulo: Iglu, 1999.

TUBAKI, Edson M. A experiência do orçamento público federal após a constituição de 1988, in Planejamento e orçamento. Brasília: Cadernos ENAP. Vol. 2, n.º 3, dez/1997.

VASCONCELOS, Edson Aguiar de. Instrumento de defesa da cidadania na nova ordem constitucional: controle da administração pública. 1993.